

Exército - Organizações Humanitárias: Um Relacionamento Complexo

Coronel Juan Batista González, Exército da Espanha

Traduzido da Revista *Ejército*, de abril de 2001

AO DESENVOLVER o conceito de Estratégia Militar, nosso Livro Branco de Defesa estabelece que “diante da previsível natureza dos conflitos, não é possível executar operações militares modernas sem a integração das capacidades militares específicas das forças terrestres, navais e aéreas desde as primeiras etapas de concepção e planejamento”, e que “as referidas operações exigirão frequentemente a atuação no campo das operações multinacionais e a colaboração com outras organizações governamentais e não-governamentais.¹

Com esta consideração de caráter global, o referido documento reconhece que nos cenários de atuação dos exércitos, encontrar-se-ão normalmente grupos de pessoas que, em cumprimento das normas de conduta das entidades a que pertencem, desenvolverão, naqueles cenários, determinadas funções de apoio à população civil de acordo com suas respectivas especialidades.

No caso das denominadas organizações não-governamentais, deve-se considerar que a sua presença, em uma área afetada por qualquer contingência, será consequência de uma iniciativa particular respaldada por um reconhecimento jurídico, de maneira que, inevitavelmente, terão de ser consideradas como fatores que exercerão uma maior ou menor influência nas operações.

Uma questão a elucidar, já que temos de contar com estes atores em toda a área de operações, é o relacionamento a ser estabelecido com eles, com o fim de obter um benefício mútuo ou, pelo menos, de que sua atividade não perturbe o desenvolvimento das operações. Essa relação pode ser definida dentro de uma faixa muito ampla, desde uma colaboração mais ou menos intensa até desenvolvimentos absolutamente autônomos. Este último caso, naturalmente, será consequência da rejeição de uma organização à instituição militar e a sua possível intervenção em missões de apoio humanitário. Porém, em tal circunstância, o desentendimento não será

recíproco: as unidades desdobradas têm a obrigação de difundir entre os civis atuantes na área, normas de segurança a serem observadas e estabelecer, se for necessário e a favor das operações, aquelas áreas onde a presença militar será exclusiva.

Reciprocamente, agora e em toda situação de emergência grave, as organizações humanitárias, sejam quais forem as ideologias que orientam suas atividades, não têm mais solução senão aceitar a presença dos exércitos, presença essa exigida pelos governos hospedeiros ou pela comunidade internacional. Estudar os possíveis modelos de relação operacional e as condições em que devem ocorrer, é uma dinâmica que terá de ser empreendida e, no possível, compartilhada.

Gostaria de refletir, ao longo deste artigo, sobre as possibilidades reais da cooperação entre as forças militares e as organizações humanitárias, sem esquecer alguns aspectos para que esta seja desenvolvida num clima de confiança.

A Confrontação dos Estereótipos

É evidente que entre as forças armadas e as organizações não-governamentais existe uma desconfiança recíproca, corolário da aceitação por parte de suas respectivas opiniões, de estereótipos muito usados, impostos à análise e ao argumento razoável.

Os integrantes das organizações humanitárias tendem a ver o soldado sob a forma desvirtuada do “militarzinho”, que manda com arbitrariedade e obedece cegamente sem observar, em qualquer um dos casos, as consequências, em bens materiais ou nas pessoas, da ordem que dá ou recebe. É provável que esta imagem, não muito grata, esteja inspirada pela que oferecem os atores armados (regulares ou irregulares) das regiões nas quais os efetivos humanos das citadas organizações desenvolvem seu trabalho. Mas se toda a extrapolação é arriscada,

no âmbito social (como neste caso) ela é absolutamente temerária.

Por sua parte, o militar tende a considerar os trabalhadores humanitários como pacifistas utópicos, dotados de uma ideologia concreta e sempre hostil aos cometimentos das forças armadas. Além disso, em muitas ocasiões, a presença das organizações humanitárias na área de operações militares, representou uma carga logística extra acrescentada aos problemas a serem resolvidos. Foram também considerados companheiros indesejáveis no decorrer das operações.

É praticamente indiscutível que nos países que contam com uma democracia consolidada (e, portanto, com um Estado que serve de forma aceitável aos seus cidadãos) a instituição militar age sob a direção do poder executivo e está submetida a leis ditadas pela soberania popular e por alguns compromissos internacionais aceitos pelas sociedades as quais se integra. Dentro desta estrutura e desde a ótica da crítica social, os exércitos poderão gostar mais, ou menos, das tarefas a eles designadas mas, sem dúvida alguma, elas são atribuídas dentro da mais estrita legalidade. A aceitação desta evidência por parte das organizações humanitárias facilitaria sua colaboração com muitas das unidades militares operando na sua área de trabalho.

Mesmo assim, as organizações humanitárias estão inspiradas em um ideal de forte conteúdo moral e social que, em princípio, é absolutamente respeitável. Para o livre exercício de suas funções estão, em geral, devidamente registradas, constituindo-se em pessoas jurídicas com reconhecimento internacional. Por último, não é de surpreender que seus componentes se manifestem com certo radicalismo, atitude que segundo Fraga Iribarne, político pouco inclinado aos extremismos, “presta um serviço importante às ciências sociais, fazendo-nos lembrar que os problemas devem ser cortados pela raiz”.² Toda essa bagagem moral e intelectual, que orienta sua atuação, deve ser considerada pelos membros das forças armadas em qualquer caso de coincidência ou colaboração na área de operações.

Finalmente, tanto o soldado como o trabalhador de uma organização humanitária devem levar em conta que, quando se encontram num cenário de conflito, ambos estão cumprindo uma missão, ordenada por órgãos superiores, legítimos e reconhecidos, e exigidos pela opinião pública.

Em toda a crise humanitária — como indicado no nosso *Livro Branco de Defesa*³ — ocorre “a saturação



Ejército de tierra español

dos serviços públicos, a deterioração das infra-estruturas, os desajustes de preços”, e tudo isso faz com que o apoio exterior para somente salvar vidas seja insuficiente”. “Torna-se obrigatório — acrescenta o livro — transportar e distribuir ajuda, proporcionar serviços vitais e facilitar a assistência sanitária”. Reconhece, outrossim,

As organizações humanitárias estão inspiradas em um ideal de forte conteúdo moral e social que, em princípio, é absolutamente respeitável. Para o livre exercício de suas funções estão, em geral, devidamente registradas, constituindo-se em pessoas jurídicas com reconhecimento internacional. . . tanto o soldado como o trabalhador de uma organização humanitária devem levar em conta que, quando se encontram num cenário de conflito, ambos estão cumprindo uma missão, ordenada por órgãos superiores, legítimos e reconhecidos, e exigidos pela opinião pública.

que “estas tarefas podem ser realizadas por organizações não-governamentais” embora a envergadura de certos trabalhos ou a necessidade de proporcionar segurança ao ambiente são circunstâncias que recomendarão uma presença militar. Neste artigo, analisamos, de maneira

explícita, a colaboração entre forças armadas e organizações humanitárias em qualquer situação de catástrofe, seja qual for sua origem.

Um Estudo Objetivo das Organizações Humanitárias

Após as observações anteriores, pode-se precisar que no plano da objetividade será estabelecido um processo analítico que ajude a determinar quais organizações humanitárias são as que melhor se integram em uma estrutura de colaboração com as forças armadas desdobradas em um determinado cenário, sem que essa colaboração interfira nas tarefas de nenhuma das duas. Gostaria de ressaltar que a colaboração prevista seria realizada com uma força desdobrada e, conseqüentemente, fora do seu território nacional, em cumprimento de uma missão atribuída pela comunidade internacional e aceita naturalmente pelo Governo correspondente.

Uma ordem superior ou circunstâncias ambientais podem exigir uma colaboração, em maior ou menor grau, entre unidades militares e organizações humanitárias em uma área de operações. As unidades militares podem proporcionar segurança e apoio logístico e de informação às organizações humanitárias, as quais, por sua vez, podem liberar as tropas da atenção direta à população carente, fornecer informações úteis sobre lugares críticos para o desempenho de suas missões como conseqüência de sua presença no terreno (por exemplo, localização de um hospital e quais estradas rodoviárias ou ferroviárias têm prioridade de restabelecimento) ou estabelecer contatos com pessoas e instituições com condições de auxiliá-las no cumprimento de sua missão. Mas nem todas as organizações humanitárias (das muitas existentes) têm estas possibilidades. Apenas algumas possuem recursos suficientes e ramificações internacionais tendo, portanto, conhecimento tanto do meio físico como do fator humano no qual operam.

Este fato dá à instituição militar o poder de identificar aquelas organizações cuja colaboração pode ser efetivamente útil para o desenvolvimento de suas operações de paz e as que, por suas características estruturais (sem esquecer possíveis inflexibilidades ideológicas) e carências logísticas, poderão prestar apenas uma colaboração limitada.

O Quadro 1 nos mostra um conjunto de elementos para avaliar a capacidade de uma organização humanitária baseada na análise de fatores objetivos.

A análise proposta diz que é preciso respeitar a ordem em que são relacionados os fatores objetivos. Por mais benemérita que seja uma instituição de caráter humanitário, não será possível estabelecer com ela uma colaboração formal se não for devidamente reconhecida, no nível nacional caso seja natural do território da

Quadro 1

Nº Fatores Objetivos	Elementos para a Análise
1 Reconhecimento jurídico	- Tem?
2 Currículo da organização	- Intervenções e projetos realizados - Prestígio social - Prêmios e reconhecimentos obtidos - Gestão de verbas - Lugares preferidos de atuação
3 Logística da organização	- Alguma de suas atuações foi conflitante? - Procedência das verbas que administra - Autonomia econômica - Capacidade de resposta diante de uma emergência - Recursos materiais - Recursos humanos - Procedimentos operacionais.
4 Implantação internacional	- Constitui uma rede de escala internacional ? - Tem um amplo desdobramento operacional? - Estrutura de seus diversos níveis.
5 Estatutos e normas operacionais	- Organização e objetivos da organização. - Respeito à legislação nacional e internacional. - Grau de radicalismo de suas normas.
6 Ideário	- Ligação com uma ideologia política. - Ligação com um grupo religioso. - Tem alguma intenção partidária? - Apolítico ou não oficialmente ligado a partido político
7 Relação com as Forças Armadas	- Proibida por mandato - Autorizada
8 Perfil do Pessoal Desdobrado	- Voluntário ou assalariado? Proporção - Grau de profissionalismo - Capacidade para o trabalho em equipe
9 Especialização Técnica	- Área preferencial de trabalho (social, alimentação, saúde, meio-ambiente, etc)
10 Missão Atribuída à Unidade Militar	- Imposição da paz, manutenção da paz, resgate de co-nacionais, socorro em caso de catástrofe (Art. 5 N° Art. 5).

operação e, no nível internacional, se estiver desdobrada em território estrangeiro.

A consideração sobre a possível filiação ou orientação política aparece após a análise dos elementos fundamentalmente operacionais. Com isso pode-se evitar que o fator ideológico influa no estudo dos que o antecedem. Por outro lado, deve-se considerar que a ideologia pode orientar uma ética operacional ou, por excesso de radicalismo, ser um condicionante que não incentive a cooperação. Esta não será possível se, por mandato institucional, a organização estiver proibida de qualquer relacionamento com as unidades militares. Alguns elementos subjetivos podem ser introduzidos, fruto de experiências do analista, como por exemplo, alguma atuação da organização que tenha sido conflitante. Neste caso, e por causa da imparcialidade, terá que analisar esta questão em todas as organizações objeto de estudo, embora para algumas, em princípio, não exista resposta.

Os elementos aqui propostos para análise, constituem um guia básico aberto. Cada um deles é capaz de provocar perguntas secundárias que ajudem a aperfeiçoar a ficha de cada organização. A diversa documentação que as organizações mantêm à disposição do público é de grande ajuda pelas informações oferecidas permitindo, por exemplo, detectar organizações com verbas operacionais e suas capacidades. E sua maior ou menor disposição para facilitar informação de caráter interno poderá dar uma idéia de sua disposição para colaborar com as unidades militares dentro do previsto. Vale destacar que toda a subjetividade expressa no estudo deve ser avaliada como um dado

que deverá ser confirmado pelas novas informações ou experiências de campo: muitas vezes uma ocorrência, positiva ou negativa, é conseqüência de uma determinada (e engraçada) conduta pessoal.

O fator 10 estabelecerá limitações conjunturais como conseqüência da missão atribuída à unidade. O relacionamento com organizações humanitárias será, por exemplo, menos aberto em caso de uma operação de imposição da paz (que pode incluir o uso da força) do que em caso de apoio a uma população vítima de um fenômeno natural.

Enfim, a conclusão de uma análise imparcial e detalhada, permitirá deduzir, diante da presença de atores humanitários em uma área de operações, quais oferecem melhores possibilidades de colaboração com as unidades militares desdobradas e em que casos esta pode ser mais amistosa e flexível ou, pelo contrário, mais formal e restrita. Não se deve esquecer nunca que o soldado está obrigado a proteger a população civil (condição em que se incluem os trabalhadores humanitários), cumprindo o mandato de nossas Reais Ordenanças que exige, em todas as circunstâncias “o respeito à pessoa, ao bem comum e ao direito humano”.⁴

Quadro 2

N°	Fatores Objetivos	Elementos de Análise
1	Estado de origem da força.	- Democracia consolidada - Democracia incipiente ou formal
2	Tradição em operações de paz.	- Regime totalitário - Mais de 10 anos - Menos de 10 anos
3	Estratégia nacional na região	- Intervenção recente - Intervencionista - Interesses econômicos
4	A que foros internacionais pertence a nação.	- Relações intensas e amistosas - Relações escassas - De natureza política - De natureza defensiva - Outros
5	Como a nação de origem acata às leis	- A quais não subscreveu?
6	Nível social dos comandos militares.	- Elitista - Procedência do grupo social militar - Procedência diversa
7	Formação dos quadros de comando.	- Acadêmico-universitária - Outras
8	Recrutamento de tropas	- Profissional ou conscrito? - Outras
9	Promoção dos quadros de comando.	- Antigüidade - Seleção e valorização da capacitação e destinos - Méritos em campanha.
10	Relações com a sociedade civil	- Sistema misto. - Fluidas, corretas e cordiais - Tensas e infreqüentes - Em seu próprio país desenvolvem missões em benefício da população civil?
11	Missão designada à unidade.	- Imposição da paz, manutenção da paz, resgate de co-nacionais, socorro em catástrofe.

É Possível Colaborar com qualquer Unidade Militar?

Em muitas ocasiões, as pessoas que planejam tarefas humanitárias encontrar-se-ão, em sua área de atuação, com contingentes militares que executam um grande número de missões diversas. Estes contingentes podem ser autóctones ou estrangeiros no cumprimento de tarefas determinadas por instâncias internacionais. Frequentemente, uns e outros coexistirão no mesmo cenário, em boa harmonia no caso de intervenção subsequente a uma catástrofe natural, e em ambiente de provável engajamento, quando a força desdobrada atua para manter ou impor a paz.

É evidente que no caso dos chamados “desastres naturais” a colaboração entre todos os que participam nas tarefas de socorro às vítimas é espontânea e entusiasta. As informações fluem entre os diversos atores humanitários (militares, médicos, policiais, religiosos, bombeiros e trabalhadores humanitários...) à procura da instituição ou grupo que melhor pode solucionar um determinado problema. E os apoios subsequentes surgem imediatamente (o contrário só ocorre se uma situação imprevista impedir).

A cooperação entre as organizações humanitárias e as forças em presença pode apresentar problemas quando estas coexistem num cenário afetado por um conflito bélico. Da mesma forma que propusemos um modelo de análise das organizações humanitárias do ponto de vista militar, convém desenvolver um processo intelectual análogo (Quadro 2), isto é, para análise das instituições militares segundo o ponto de vista das organizações humanitárias.

O estudo dos dez primeiros fatores objetivos pode dar uma idéia das regras de conduta e subordinação aos poderes públicos por parte do Exército ao qual pertence a força em questão. Assim, se pertencer a uma nação com uma democracia consolidada, que mantém relações amistosas com o país onde for desdobrada a unidade, que tenha assinado as leis e tratados reguladores da ação de forças armadas, com presença em foros internacionais de diversas naturezas e uma tradição de participação em operações de paz, pode-se afirmar que não haverá problemas de relacionamento entre a organização humanitária e a força militar. A análise dos fatores de índole social corroborará e acrescentará alguns matizes a esta impressão. Independentemente do resultado do processo intelectual proposto, a missão da força será determinante para estabelecer o grau de colaboração futuro.

Favorecer o Contato Mútuo

As análises apresentadas devem ser aplicadas num amplo sentido, tanto pelo pessoal militar encarregado da Cooperação Civil-Militar (CIMIC — *Civil Military*

Cooperation), como pelas organizações humanitárias. Estas são muito diversas e de várias procedências, da mesma forma que as unidades militares que poderão ser encontradas no cenário onde estarão trabalhando. É possível que umas e outras pertençam a alianças ou entidades de caráter internacional ou supranacional. O estudo mútuo é complexo e deve ser realizado de maneira contínua, devendo-se aproveitar, e até provocar, qualquer ocasião para promovê-lo. Para tal, nenhum outro método é melhor que o contato mútuo.

No contexto nacional isso é possível e cabe à instituição militar tomar a iniciativa. As organizações humanitárias são muitas e dificilmente aceitarão um acordo que fomenta esse conhecimento que buscamos. Por outro lado, o funcionamento quotidiano de nossos exércitos permite o desenvolvimento deste relacionamento e existe um sem-número de ocasiões para promover a integração com os representantes das citadas organizações. Em seus cursos de especialização (*CIMIT— Civil Military Training*; Observadores de Operações de Paz) já está programado o comparecimento dos representantes das organizações humanitárias participantes, mas considero conveniente que os representantes, nestes cursos, participem como alunos, possibilitando assim uma convivência que fomentaria, sem dúvida alguma, o conhecimento humano e o intercâmbio de uma informação ostensiva, mas eloqüente, sobre a personalidade das instituições conectadas através desta metodologia. O convite para participar de foros diversos e em exercícios com organizações humanitárias possibilitaria o surgimento, nas organizações humanitárias, de “peritos em relações com as forças armadas”. Os exércitos já deram início a esse relacionamento. Portanto, penso que corresponde a eles continuar avançando nessa acertada direção.

Como última consideração dentro deste tema: várias organizações humanitárias espanholas pertencem a redes de caráter internacional. Com elas (que por tal circunstância contam com grande capacidade operacional e são interessantes na ótica deste trabalho) o contato aconselhado implica numa contemplação ampla de suas possibilidades, enriquecedora, em consequência da análise proposta. **MR**

Referências

1. *Libro Blanco de la Defensa*, p. 81.
2. Manuel Fraga Iribarne, *Sociedad, Región, Europa, Madrid*, 1974, p.53
3. *Libro Blanco de la Defensa*, p. 216
4. *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*, Artigo 7.

O Coronel Juan Batista Gonzáles é oficial de Artilharia e atualmente ocupa o cargo de coordenador do Serviço de Emergência de Cáritas Espanhola.